



都市再生における官民連携による都市計画制度に関する研究：都市再生特別地区の実態と課題

著者	北崎 朋希
内容記述	この博士論文は内容の要約のみ公表しています
発行年	2014
学位授与大学	筑波大学 (University of Tsukuba)
学位授与年度	2013
報告番号	12102甲第6848号
URL	http://hdl.handle.net/2241/00123382

博士(工学)論文要約

都市再生における
官民連携による都市計画制度に関する研究
- 都市再生特別地区の実態と課題 -

システム情報工学研究科 社会システム・マネジメント専攻

北 崎 朋 希

2014年3月

本研究は、都市再生を契機として誕生した新たな官民連携による都市計画制度である都市再生特別地区を対象にして、制度の創設経緯を踏まえて活用実績や運用実態を明らかにし、問題点及び課題や運用改善策を論じることを目的としている。

本研究は下記の 3 点を背景としている。

第 1 に、「都市再生特別地区はどのように活用され、どのような成果をあげたのか」である。都市再生特別地区は、2002 年 6 月の都市再生特別措置法施行によって創設され、2013 年 3 月末で全国 60 地区に指定されている。既存の都市計画に基づく規制を全て適用除外とし、民間事業者が自由に事業計画を立案できるものと説明されたこの制度は、小泉首相が掲げた規制改革と民間活用という施政方針の第一弾として多くの注目を集めた一方で、既存の都市計画を破壊するものとして批判を浴びた。しかし、これまで都市再生特別地区の活用実績や効果を検証した研究は存在しない。

第 2 に、「なぜ都市再生特別地区は、協議型の運用を行うに至ったのか」である。都市再生特別地区は、特定街区や総合設計などの事前確定的に運用されている従来の特例制度とは異なり、自治体と民間事業者の協議によって公共貢献や規制緩和が決定されている。しかし、なぜ協議型の運用を行うに至ったのかに関しては、都市再生特別地区が緊急経済対策の一環として創設された点が強調されるあまり明確にされてこなかった。

第 3 に、「制度の創設目的と運用実態が乖離しているのではないか」である。従来の特例制度は、公共貢献に応じて規制緩和を行うインセンティブ・ゾーニングとして運用されている。一方、都市再生特別地区は、民間事業者が自由に事業計画を立案できるようにするため、公共貢献と規制緩和の関係性の確保は必要としないスポット・ゾーニングとしての運用が期待された。しかし、一部の自治体ではインセンティブ・ゾーニングとして運用しており、制度の創設目的とは異なった運用が行われている。

本研究は上記の背景及び目的を踏まえて全 7 章から構成されている。

第 1 章では、本研究の対象である都市再生特別地区に着目した背景・目的を整理し、関連する既往文献を整理することで本研究の位置づけを新規性・有用性の観点から明確化した。

第 2 章では、都市再生がどのように発案され、都市再生特別地区を含む都市再生施策の構築と展開に至ったのかに関して、都市再生本部をはじめとする関係機関による公表資料や当時の新聞記事の収集・整理、施策立案に携わった都市再生本部事務局や国土交通省都市局都市計画課の担当職員と、施策実行に携わった東京都都市計画局都市づくり政策部の担当職員に対するヒアリング調査を基に分析した。さらに、都市計画・建築規制の特例制度の変遷過程に関して既往文献を基に整理することで、都市再生特別地区の位置づけを考

察した。

その結果、都市再生は経済対策として発案され、選挙対策として実施が決定されたが、都市再生特別地区等の民間都市開発投資を促進するための施策は小泉首相への政権交代によって誕生したことを明らかにした。これらの施策は、早期に効果を実現するために、地域と時間を限った一国二制度の社会実験として、大幅な規制緩和と金融支援を行う特区制度として創設されたことを示した。この中でも規制緩和は、無条件に規制を緩和するのではなく従来の特例制度における課題解決を図るために、民間事業者からの提案による公共貢献を適用条件とし、既存の都市計画に基づく規制を全て適用除外として、新たに都市計画を設定する制度として都市再生特別地区が構築されたことを明らかにした。この都市再生特別地区は、特例制度の変遷において、新たな市街地環境を向上する対価として一般規制を緩和するという仕組みに位置付けられることを指摘した。

第 3 章では、都市再生施策の活用実績を整理するとともに、統計指標による都市再生緊急整備地域の市街地特性の変化を把握した。さらに都市再生施策による定量的な効果について、地価を用いたヘドニック・アプローチによる分析と建設投資額を用いた With/Without 分析によって検証した。

都市再生緊急整備地域は、2013 年 7 月末時点で 62 地域 8,037ha が指定され、東京圏が大半を占めている一方で地方圏も約 3 割弱を占めていた。このうち東京都、大阪市、名古屋市などの大都市圏では全ての統計指標において大幅に増加していたが、地方圏では想定されていた事業が着工又は竣工に至っておらず、人口や従業者数が大きく減少している地域が存在することを明らかにした。

また、東京都 23 区における都市再生緊急整備地域は、地域外と比較して 1.36 倍地価が高い状況にあり、この価格差には金融支援や地域指定による開発期待といった影響よりも規制緩和による影響が大きいことを明らかにした。一方、全国における都市再生緊急整備地域では、地域指定後 10 年間で約 7 兆 430 億円の建設投資が行われ、今後は 8 兆 1,974 億円が見込まれる。この地域指定後 10 年間の建設投資のうち約 29%は都市再生施策が関与しており、都市再生特別地区分は 9,344 億円、民間都市再生事業計画分は 1 兆 979 億円の事業に関与していた。都市再生施策が活用できなかった場合、地域指定後 10 年間の建設投資は約 5.8%、今後は 15.3%が減少する見込みであり、この減少分のうち約 9 割は都市再生特別地区によるものであった。このことから、都市再生特別地区が民間都市開発投資に与えた影響は大きいといえることを指摘した。

第 4 章では、都市再生特別地区によって創出された公共貢献と付与された規制緩和の実態に関して、2013 年 3 月末時点で都市再生緊急整備地域を有する自治体における状況を明らかにした。また、指定数が最多である東京都を対象に、民間事業者から提案された公共貢献と規制緩和を整理し、事前確定型の特例制度との相違点を明らかにした。

都市再生特別地区は、2013 年 3 月末時点で 60 地区 131.6ha が指定されており、変更や廃止をふくめると 63 件の都市計画決定が行われている。この地区数及び指定面積の約 7 割、都市再生特別地区による割増床面積の約 8 割は東京都と大阪市で占められている。都市再生特別地区による割増容積率は全国平均で 387%であり、最大は梅田二丁目地区（大阪市）の 900%であった。また、割増容積率と指定容積率の関係をみると、自治体によって規制緩和である割増容積率の設定は大きく異なっており、大阪市は東京都よりも指定容積率の水準にとらわれずに柔軟な割増容積率を設定していることを指摘した。

東京都における都市再生特別地区の公共貢献をみると、「広場・通路分野、交通分野、都市機能分野、地域貢献分野、防災分野、環境・景観分野」という 6 つの共通分野と事業特性を踏まえた独自分野に分類された。このうち地域貢献は、他分野と比較しても整備のみならず運営に関しても様々な提案がなされており、民間事業者の創意工夫による提案を公共貢献とする都市再生特別地区の特徴を具現化したものであるといえる。一方、公共貢献の変遷をみると、初期に指定された地区では広場・通路分野といった事前確定型の特例制度でも評価されていた分野の取り組みが多かった。しかし、指定された地区が増加するにつれて広場・通路分野の取組割合は低下し、防災分野や環境・景観分野、さらに地域貢献分野の取り組みが増加しており、施設整備のみならず運営に関しても様々な提案がなされるなど民間事業者の創意工夫が活かされていた。こうした多種多様な公共貢献が創出している要因には、「他地区と同様の公共貢献は評価されにくいこと、東京都と民間事業者双方において提案を創出するノウハウが積み重なってきたこと」が考えられることを指摘した。近年、公共貢献として増加している地域貢献施設の整備・運営の提案をみると、提案した時期や地域における課題を解決するために民間事業者の創意工夫を活かした取り組みが展開されていた。例えば大手町地区 B-1 では、国際金融拠点強化という当時の政策を踏まえて国際金融機能の強化に向けた金融教育文化・交流センターや国際医療サービス施設の整備・運営を提案し、京橋三丁目 1 地区では、中小規模事業所が集積する地区特性を考慮して周辺事業所と一体となった地域的な環境対策への取り組みを行う京橋環境ステーションの整備・運営を提案していた。こうした取り組みは、民間事業者が自ら地域における課題を発見し、その課題解決の取り組みを外部の専門機関や地域コミュニティ組織などの多様な関係主体と提携して実現しており、協議型の特例制度である都市再生特別地区の成果といえる。

第 5 章では、全国における都市再生特別地区の指定手続きの実態に関して、指定手続きの要綱・要領等の収集・整理や担当職員に対するヒアリング調査を基に明らかにした。また指定手続きによる運用実態を明らかにするため、活用実績が多い東京都及び大阪市と詳細資料が収集出来た浜松市を対象に都市計画審議会資料及び議事録等の収集・整理や担当職員に対するヒアリング調査を基に分析した。これらの運用実態を踏まえて、指定手続きにおける問題点及び課題を抽出した。

都市再生特別地区の制度検討段階では、提案制度による指定が想定されていたが、大阪市では民間事業者の提案に要する負担を抑制するため、通常手続きによる指定を行っていた。また、提案制度によって指定している自治体でも、自治体が積極的に関与している市街地再開発事業においては通常手続きによる指定が行われている。その結果、2013年3月末時点で全国63件の都市計画決定が行われているが、うち提案手続きによる指定は44件、通常手続きによる指定は19件であった。

都市再生特別措置法では、都市計画素案提出後6ヶ月以内に都市計画決定の可否を判断する必要があるため、全ての自治体において素案提出前に事前協議を実施しており、約1年間にわたって公共貢献の評価と規制緩和の設定に関する協議が行われていた。この事前相談は、実質的な提案内容に関する協議の場となっており、当初想定していた都市計画審議会での協議は行われていない。この事前協議の記録は、多くの自治体において作成されておらず、都市計画審議会においても公共貢献の評価結果や規制緩和の設定根拠は十分に説明されていなかった。また、札幌市を除いた自治体では都市計画審議会に付議する前に自治体職員から構成される機関によって検討・審査が行われており、あらかじめ提案内容の検討又は評価を行ったり、都市計画決定等の必要性があるか否かの判断を行っていた。

東京都、大阪市、浜松市における公共貢献の評価方法を比較すると、東京都や大阪市では、事業内容の中から公共貢献となる取り組みに関して定量的・定性的に必要性や効果を評価していたのに対して、相次ぐ百貨店撤退により中心市街地の拠点性低下に苦慮していた浜松市では事業内容の全てが公共貢献として評価されていた。一方、規制緩和の設定根拠では、東京都は先行者利益を防ぎ優良な都市開発を創出させるため、指定容積率に公共貢献別の容積率評価結果を積み上げ諸条件を勘案していた。しかし、大阪市は民間事業者による都市開発を積極的に支援するため、提案された割増容積率が公共貢献に相応しいか否かを定性的に判断するだけであった。さらに浜松市では、事業内容の全てが公共貢献となることから、民間事業者が必要とする容積率がそのまま設定されていた。このように都市開発圧力の差は、公共貢献の要求水準や規制緩和の価値に影響を与えることで、公共貢献の評価方法や規制緩和の設定根拠という運用に違いが表れていることを指摘した。

以上の運用実態から、都市再生特別地区の指定手続きには、「①極めて透明性の低い指定手続き、②不確実性の高い公共貢献の存在、③困難な公共貢献と規制緩和の関係性保持、④自治体職員のための不十分な評価・設定体制、⑤不完全なソフト分野提案の履行担保」という問題点が存在することを指摘した。本研究では、これらの問題点を踏まえた都市再生特別地区の運用上の課題として「手続きの透明性の確保、評価対象の妥当性確保、規制緩和の設定根拠の適切性確保、評価・設定体制の構築、公共貢献の履行担保」を挙げた。

第6章では、前章までの都市再生特別地区の創設経緯・成果・運用実態と指定手続きにおける問題点及び課題を踏まえて、都市再生特別地区の運用改善の方向性を提示した。第一に、都市再生特別地区の運用を公共貢献と規制緩和の関係性の確保に重点を置いたイン

センティブ・ゾーニングからスポット・ゾーニングに転換することで「公共貢献の妥当性と規制緩和の許容性の確保を優先すること」、第二に民間事業者から提案された事業が公共貢献として妥当か否か、規制緩和が許容できるか否かを判断するために「目指すべき市街地環境を明確化すること」、第三に目指すべき市街地環境の計画管理や公共貢献の妥当性や規制緩和の許容性の評価を適切に行うことに加えて、指定手続きの透明性を確保するためにも「多様な関係主体による関与を推進すること」を提示した。

さらに前述の方向性を踏まえた運用上の改善策として、「①都市再生協議会による方針策定と定期的な方針変更、②都市計画審議会への手続きの経過報告、③第三者機関による提案検証の導入、④評価・設定に関する協議の記録・開示、⑤提案実施状況・事業影響のモニタリング導入、⑥都市計画決定見直し条項の明記」を挙げた。

第 7 章では、結論として第 2 章から第 6 章まで明らかとなった成果をとりまとめて、都市再生における都市計画・建築規制のあり方として、意欲のある多様な関係主体の参加が前提条件となるが、運用改善によって誕生する新たな都市再生特別地区は、従来の特例制度のみならず既存の都市計画・建築規制に代わる存在となる可能性を有していることを論じた。